

编者按

近期,最高人民法院公布一批环境领域典型案例。其中,某公司诉某环保局环保行政处罚纠纷案中,环保局因未能提供采样记录或采样过程等相关证据,仅以一份检测报告进行行政处罚,被认定为程序违法,最终败诉。对于这一典型案例,各地环保部门可以从中得到哪些启示?在查处环境违法行为时,如何做到依法依规执法?针对这些问题,本报约请业内人士展开讨论,希望能引发关注和思考。

环保局程序违法遭败诉,该反思什么?

环保行政执法需体现法治精神

环保行政执法本身必须体现法治精神,既要过程严谨,又要程序合法。规范环保行政执法才是根本。

◆李国军
(辽宁省环保厅)

环保行政执法的过程,就是依法行政的过程,必须更好地体现法治精神,维护法律的权威。笔者以为,当前尤其需要从以下几个方面予以加强。

首先,要提高依法行政的意识。这几年,随着简政放权的推进、行政审批制度改革的深入,政府各部门依法行政的意识越来越强。但也要看到,部分地区的环保部门不按要求和程序执法,过程简单粗放,程序似是而非,滥用自由裁量权,反映出个别执法人员法治素养和依法行政意识的严重缺乏。因此,环保系统要树立重视法治素养和法治能力的用人导向,要注重提高执法人员法治思维和依法行政能力。只有心里牢固树立了依法行政意识,才能最终体现在行动上。否则,依法行政就会变成一句空话。

其次,要规范行政执法的程序。做到这一点,关键是要建立执法全过程记录和行政执法公示制度,实现执法过程、结果有据可

查。同时,细化执法流程,明确执法环节,完善行政执法调查取证、告知、听证、集体讨论决定、罚没收入管理等制度,重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政检查等执法行为。在此基础上,还要建立全覆盖、分领域、多层次的行政裁量标准体系,加强对自由裁量权的运用和办案程序的监督,让权力行使者按照既定方式行使权力,从而最大限度地压缩权力滥用空间。

第三,要加强对行政执法的监督。要加强对办理、复核、审定等重要节点的执法监督,建立行政执法案件的办、核、审“三分离”制度,落实重大行政处罚案件备案审查制度。特别是要把复核环节作为保证执法案件质量的必经程序,强化对执法案件的合法性、合理性审查,避免行政执法的随意性,规范和促进执法人员合法、合理地行使行政执法权。要建立常态化的责任追究机制,强化执法过错责任追究,完善行政执法社会监督,打造政府、群众、网络共同监督平台,着力构建行政执法监督制约新机制。

处罚裁量必须严守法律准则

当前,环保工作处于加速推进期,新法规、新政策、新举措层出不穷,这就需要广大环保人不断加强学习。

◆王冠楠
(江苏省苏州市环保局)

严格依法办事,不仅是对监管对象的要求,也是执法者自己的行为准则。环保部门作为执法者,不仅要铁面无私执行法律法规,严厉打击环境违法行为,还要注意正确运用法律。既不能手软,更不能越界,才能维护法律的严肃性和权威性。

在开展环保行政执法时,执法者自己心中要有一把准确的标尺。行政处罚并非单纯越严厉越好,处罚裁量必须严格依照法律,在法律框架内确定。

例如,某地有群众举报称河边一家养鸡场存在污染,环保部门调查后发现,养殖场位于当地依法划定的畜禽禁养区内,于是以此为由责令关闭。事实上,畜禽禁养区指的是规模以上畜禽养殖的“禁区”,对于规模以下的畜禽养殖并没有强制要求。而这家家养殖户的养殖数量为5000多只,未达到当地规定的规模养殖标准。因此在这一处罚行为中,强制关

闭的做法有待商榷。这反映出执法人员对相关法规政策的理解和执行运用存在一定偏差。

由此可见,环保执法人员务必要学法、知法、懂法,而后才能用好法、执好法、护好法。当前,环保工作处于加速推进期,新法规、新政策、新举措层出不穷,这就需要广大环保人不断加强学习,把新东西认真领会吃透,以便应用到具体实践中。

近年来,越来越多的企业意识到了环保的重要性,自觉履行环保责任的观念日益增强,但仍有不少企业不知道该怎么做才能符合相关法律法规和标准,希望得到专业部门在政策和技术上的帮助和支持。因此,环保部门既要当好铁腕执法、不留情面的“包公”,也应该利用专业知识上的优势,努力做好普法的老师,为企业“传道授业解惑”。要坚持“走出去”与“请进来”相结合,创新方式,搭建平台、畅通渠道,主动为企业提供服务,提前参与,给出专业指导意见,从根本上解决困扰企业的环保难题。



杨良义制图

◆贺晨

(江苏省环保厅)

一直以来,在环保系统行政执法中不同程度存在着执法不规范,“重结果、轻程序”,甚至程序违法等问题。笔者认为,要做到严格依法行政,程序正义是亟须补上的一课。

首先,要充分认识到程序合法的重要性、必要性。依法行政是依法治国的关键和核心,要求既严格依照实体法要求办事,又严格依照程序法要求办事,两者缺一不可。只有实体和程序都符合法律的本质要求,才能从根本上达到依法行政的目的。由此可见,行政程序在依法行政中具有重要作用,没有规范化的行政程序,就不可能真正实现依法行政。

严格执法程序,就是要避免权力的任意妄为。合法的程序是法律有效实施的保障。执法部门在行政执法过程中,为了保证执法结果不出错,就要严格遵守行政执法程序,这是

◆赖正均

(广东省深圳市人居环境委员会)

从具体实践来看,“轻程序”成了当前一些地方环境执法的“短板”。笔者认为,恰恰是这块“短板”,又是当前环境执法领域最容易解决的难题。首先,辨识度高,执行力强。程序正义本质上就是“形式正义”,就行政处罚领域而言,无外乎“步骤、顺序、方式、时限”等方面的内容。而“实体”规定容易囿于专业素养、执法经验及规定的模糊,存在理解和适用的分歧及不确定性。与其相比,程序性的形式规定,通常情况下则是规定清晰、争议较小、容易认定、识别度高、可执行性强。只要重视,问题解决起来相对简单、容易。

其次,科学梳理,化繁为简。程序性规定虽然较为分散

◆胡恒平

(湖南省环境监测站)

随着生态文明建设向纵深推进,环保部门必然要加大对违法排污行为的查处力度,因而不可避免地会遭遇更多的矛盾冲突。作为法律上的两个相对方,有关排污企事业单位的维权意识日益增强,如果环保部门不能同步提高执法能力,就有可能失去主动,不能正确运用法律打击环境违法行为。

获取完整的违法排污证据链是个技术性强、挑战大的复杂过程,需要环保部门多个内设机构明确分工、密切配合。环保部门协调、联动的能力,体现的是环保部门的整体社会形象。因此,必须确保环保部门提供的证据经得起质疑。总体来看,环保事业正处于艰难的爬坡阶段,需要吸收各种正能量来鼓舞士气。然而,单兵突进遭遇损失的情形也不是个例。而且现在信息发

◆周彦

(广东省广州市海珠区环保局)

要确保环境行政处罚程序合法,关键是要确保监测数据合法。要做到这一点,需要在实践中注意以下几个细节。

一是监测报告需经“质证”。根据有关规定,未经质证的证据不能作为认定案件事实的依据。如果环保部门直接依据监测报告对企业做出处罚,显然缺少对证据质证的程序环节。环境行政处罚一般程序中的调查询问或当事人陈述,都可看做是包括对证据材料进行质证过程的重要证据。如果当事人对监测报告结果提出有法可依或合理性的质疑,不认可其正当性、真实性、有效性,那么这份报告作为行政处罚的事实依据,其证明效力显然不高,甚至可以排除使用。

二是执法监测采样全过程有法可依有据可查。执法监测

高度重视环境执法的程序正义

只有实体和程序都符合法律的本质要求,才能从根本上达到依法行政的目的。没有规范化的行政程序,就不可能真正实现依法行政。

从长期决策实践经验中总结出来的规律性认识。

其次,要弄清环保行政执法监管中的程序性规定。在诸多法律法规和规章中,都有关于程序的规定。如《行政处罚法》《行政强制法》《行政许可法》等都对行政程序做出了明确规定。此外,有关环保法律法规及规范性文件,也对环保行政执法监管中的相关行政行为做出了特别的程序性规定。环境执法人员必须要学

习好、落实好这些规章和文件,既要掌握法律的实体要求,还要牢记并严格遵循法规和规章明确的程序性要求。

第三,要充分认清程序违法可能承担的不利的法律后果。我国存在着“重实体、轻程序”的问题,一些政府部门在执法实践中过于强调实体,有时不惜以违反法定程序为代价,环保领域也存在这样的情况。近年来,这一情况正在发生变化。随着法治社会建设的深入和公

民法法律意识的提高,程序在公民的法律意识中逐渐被提到一个新的高度。如再不严格按照程序办事,在打行政官司时,就要承担不利的法律后果。

“正义不仅要实现,而且要以看得见的方式和步骤去实现”。如此,方能让民众从每一项执法活动中感知到公平正义的存在。而对于执法者来说,必须强化执法培训学习,树立“程序与实体并重”的意识,在执法中自觉遵守法定程序。

别让“轻程序”成环境执法“短板”

“轻程序”成了当前一些地方环境执法的“短板”。恰恰是这块“短板”,又是当前环境执法领域最容易解决的难题。

且繁琐,但其规定相对固定,容易梳理。这就需要环境执法部门集中力量进行梳理,并生成简易的执法作业指导。

在梳理时,要建立以常见违法行为为核心和出发点的执法作业指导体系,提升现场可操作性。比如,对超标排放违法行为的现场执法,就对应一套专属的作业指导,明确规定

此类违法行为的行政处罚现场,必须调取什么证据、该如何取证、证据如何固定等。

再次,集成应用,信息辅助。在科学梳理的基础上,要注重梳理成果转换,确保运用效果,特别是要运用信息化手段实现执法的“程序管控”,如果果能直接运用在移动执法中则效果更为明显。比如,笔录中

只要涉及采样取证的地方,就在移动执法端自动、直接锁定,且必须上传采样单据、采样照片或视频才能提交处罚案件,不然系统无法完成整个流程。这样就确保了每一个执法人员不会因为业务素质差异而导致取证不足或程序违法,真正实现环境执法程序“傻瓜式”操作、“专业式”取证。

环境执法需要计划周密方案严谨

获取完整的违法排污证据链是个技术性强、挑战大的复杂过程,需要环保部门多个内设机构明确分工、密切配合。

环保部门协调、联动的能力,体现的是环保部门的整体社会形象。因此,必须确保环保部门提供的证据经得起质疑。总体来看,环保事业正处于艰难的爬坡阶段,需要吸收各种正能量来鼓舞士气。然而,单兵突进遭遇损失的情形也不是个例。而且现在信息发

达,负面作用被舆论放大后,会带来一定的负面效应。对此,环保部门要深刻反思,凡是有针对性的监察执法,都要周密计划,制定严谨的工作方案。内设机构要各司其职、高效联动,确保不合格的数据或结论不报出。倘若出手,那就做成铁案。

当前,相关企业单位的

环境意识、维权意识日益增强。一方面,企事业单位加大了自身污染物排放的治理力度;另一方面,他们对于环保部门监管的合理性、合法性也在进行考量和评判。因此,环保部门要想把握主动权,必须苦练内功,对于环境违法行为必须抓准、抓实,才能不断树立权威形象。

注重细节确保监测数据合法

对现场直接出具监测数据的,务必保存完整的录影资料和采样监测记录,包括采样监测时间、采样点、采样过程、工况等相关内容。

人员要“亮证”监测,并要求当事人到现场协助采样。现场执法监测要分好工,谁负责现场采样、监测,谁负责制作现场监测记录、拍照录像等,都要密切配合。特别是对当事人不配合、不在场的,更要重视采样过程中视听资料等证据材料的制作,必要时可请无利害关系的第三人在场见证。对现场直接出具监测数据的,务必保存完整的视

频图像资料和采样监测记录。对于污水等污染物排放物需要采样到实验室进行分析的,要给当事人留好共同签字确认的备份;如果当事人对监测结果有异议,可在规定时限内向监测机构提出复样复检申请。

三是重视现场执法监测笔录的制作。现场笔录实际上相当于证据类别里的“现场勘查笔录”。有了这份笔录证据,连同

监测报告、当事人质证材料,以此作为行政处罚的事实依据基本充分。需要引起重视的是,一些环境执法机构不重视这份重要证据材料的制作,执法监测人员也不擅长制作或不会制作现场勘查笔录,这在很大程度上为“敷衍”埋下伏笔。在制作现场勘查笔录时,只需对现场场景进行实描,不加以形容或修饰,不发表主观评论。

执法取证要遵法守规

要充分利用摄像机、照相机等固定证据材料的设备,避免取得的证据丧失法律效力。

◆邹晔

(浙江省开化县环保局)

执法现场取证是环保工作的关键环节,是环境违法事实和情节的认定基础,整个取证过程的工作质量对行政处罚、行政诉讼和复议具有重要作用。同时,现实工作中存在的各种执法取证问题,也说明了执法取证工作应在规范化、合法化、专业化的前提下开展。

如何做好执法取证工作,笔者有如下4点建议。

一是提升遵法守规意识。执法取证工作不能仅凭借个人习惯、传统经验、自我直觉,而是应遵照相关法律法规进行。因此,取证人员必须对取证的法律条款熟记于心,提升遵法守规行事的意识,清晰知道哪些事情必须做、哪些举动不能做,防止采用不规范的取证方法、设置不合理的取证地点、选取不科学的取证时间等无效的行为活动。地方环保部门要开展现场勘查、规范采样、规范笔录等取证时常见注意事项的培训,用法律法规来规范取证行为,确保取证的材料合法、公信、有效。

二是取证前要做好充分准备。一方面,要认真熟悉取证企业的生产工艺、污染因子、历史排污情况等内容,明确每一次取样的目标。对环节中可能遇到的问题进行预判和分析,并做好对策,根据不同取证内容和情况,依据对应的环境法律法规,将清取证工作流程、工作方法和重点,让每一个取证环节都有条不紊、有理可循。

另一方面,要携带好必要的取证设备和材料,认真做好检查、调试、清理等环节,保证合格的样品保存环境,消除一切影响取证数据准确性、科学性和合法性的干扰因素。此外,要充分利用摄像机、照相机等固定证据材料的设备,避免取得的证据丧失法律效力。切勿贪图方便和快捷,精简了一些环节或者减少了设备的使用。

三是养成完整性、关联性取证的习惯。取证内容的合法性、完整性、关联性是环境行政诉讼采纳的标准。因此,取证工作要有关联性,以形成完整的证据链。在现场现场开展取证工作,首先要依据所要证明的违法事实进行,通过现场采样、现场人员询问、周边环境勘察等多个方面采集证据内容,形成内容完整,相互之间有关联、有逻辑的证据链。其次,在实际取证过程中,有可能会遇到不可预测的突发问题,因此要做到早预料、早控制、早防范,根据不同的实际情况灵活应对。

四是强化取证环节反思和总结环节。应把每次取证工作的情况做一个小结,把取证过程、内容、结果和所遇到的问题等内容进行记录。收集各地有关取证工作的案例,定期开展学习和讨论,对遇到的问题、经典的案例和经验进行深刻的分析和总结,便于日后工作更有效地开展。同时,有条件的单位,可聘请资深专家做有关取证工作的讲座,既要从理论上下功夫,也要在实践中多学习。通过这种不断思考、不断实践、不断探索的学习方式,让取证工作在更加有效、更加规范、更加专业的方向上前进。